

Gemeinwohl und Dezentralisierung am Beispiel der Reorganisation der Deutschen Telekom AG

Blutner, Doris; Brose, Hanns-Georg; Holtgrewe, Ursula

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Blutner, D., Brose, H.-G., & Holtgrewe, U. (1997). Gemeinwohl und Dezentralisierung am Beispiel der Reorganisation der Deutschen Telekom AG. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften ; Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Oktober 1996 in Dresden ; Band 2: Sektionen, Arbeitsgruppen, Foren, Fedor-Stepun-Tagung* (S. 165-169). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-139284>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wolf, J. 1988, Die Moral des Ruhestands. Berlin (Dissertation).

Dipl.-Soz. Christa Teipen, FU Berlin, Institut für Soziologie, Babelsberger Str. 14-16, D-10715 Berlin

4. Gemeinwohl und Dezentralisierung am Beispiel der Reorganisation der Deutschen Telekom AG

Doris Blutner, Hanns-Georg Brose und Ursula Holtgrewe

1. Einführung

Am Beispiel der Umwandlung eines staatlichen Unternehmens, der Deutschen Bundespost Telekom, in eine private Aktiengesellschaft wird deutlich, daß diese Transformation einerseits Gemeinwohlbezüge begrenzt und ökonomisiert. Andererseits sehen wir Hinweise darauf, daß aus den vervielfältigten Umwelten und Öffentlichkeiten, denen sich die Deutsche Telekom AG nunmehr gegenübersteht, Gemeinwohlorientierungen als Ansprüche reartikuliert werden, und so – als teilweise nichtintendierte Nebenfolgen der Umweltöffnung einer Organisation unter Unsicherheitsbedingungen – an Aktualität gewinnen.¹ Diese Überlegungen sind einzuordnen als ein Beitrag zur Debatte über die Einbettung von Organisationen des Wirtschaftssystems in soziale Beziehungen und Netzwerke (Granovetter 1985).

Vorausgesetzt ist ein empirisch offenes Verständnis von Gemeinwohl. Herkömmlicherweise ist es als Staatsaufgabe Gegenstand der politischen Theorie, als Ergebnis von Markprozessen Thema der Wohlfahrtsökonomie. Nun haben sowohl marktliche als auch staatliche Steuerung ihre Grenzen. Eine dritte Ebene, auf der sich Gemeinwohlbezüge artikulieren, erschöpft sich nicht in der zunehmenden Bedeutung von intermediären Institutionen, Verhandlungssystemen usw. Die Voraussetzung für deren Wirksamwerden bilden – darum geht es hier – öffentliche Diskurse, in denen sich Gemeinwohl zivilgesellschaftlich ausdrückt (Giegel 1992; Wagner 1992).

2. Telekommunikation und Gemeinwohl

Dem Gemeinwohl als Staatsaufgabe entsprach das »alte« Modell der Post als Infrastrukturmonopolist und Behörde. Deren Aufgabe war der Aufbau und die Erhaltung der technischen Infrastruktur der Telekommunikation. Sie erbrachte folgende Leistungen für das Gemeinwohl:

- Die Ermöglichung überörtlicher wirtschaftlicher Beziehungen,
- die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung,
- den Ausgleich regionaler Ungleichheiten (Postler 1991),

- die Gewährleistung der kulturellen und sozialen Reproduktionsfähigkeit der Lebenswelt über technisch vermittelte Kommunikation.

Die Gemeinwohlverpflichtung mündete für die »alte« Post in räumlich und zeitlich standardisierte Dienstleistungsangebote, deren nicht kostendeckende Teile quer alimentiert wurden.

Begründet durch den technischen Wandel, einen politischen und ökonomischen Paradigmenwechsel, das Auftauchen neuer privatwirtschaftlicher Akteure (Computerindustrie) in der Telekommunikation und die Umorientierung der alten Telekommunikationsunternehmen auf globale Märkte, wird die Telekommunikation dereguliert. Damit verändern sich die Spielregeln, Zunächst graduell, ab 1998 umfassend, wird die Telekommunikations-Infrastruktur dem Markt überlassen. Marktversagen oder unerwünschte Wirkungen des Marktes zu kompensieren, bleibt Aufgabe staatlicher Regulierung. Es geschieht also folgendes:

- Der gemeinwohlbezogene Infrastrukturauftrag wird auf die Grundversorgung eingegrenzt. Umfang und Definition werden zwischen Marktteilnehmern und Regulierungsbehörden ausgehandelt, und eventuell durch möglichst marktnahe Umverteilungsmechanismen gesteuert.
- Tarife werden zunächst den anfallenden Kosten entsprechend umstrukturiert, Quersubventionierungen sollen entfallen.
- Die Standardisierung der Technik und die Tarifeinheit im Raum werden aufgehoben.
- Die rechtlich abgesicherte Gleichheit der Kunden weicht Segmentierungen nach zahlungskräftiger Nachfrage.
- Die Unterscheidung zwischen Grundversorgung und Mehrwertdiensten hat weitere Folgen für das telekommunikative Gemeinwohl, wenn man es am »alten«, sozialstaatlich gefaßten Infrastrukturauftrag mißt: Zu rechnen ist mit
- einer regionalen und sozialen Differenzierung von Dienstleistungen, von der Ballungsräume und »Informationseliten« profitieren und strukturschwache Räume und/oder ärmere, ungebildete Menschen abgekoppelt werden,
- mit einer Kommerzialisierung bisher kostenloser oder mitfinanzierter Informationsangebote (z.B. 0190er-Telefonnummern),
- mit Qualitätseinbußen in der Wartung für die Basisdienste (Kubicek 1993).

3. Reorganisation und Dezentralisierung

Entsprechend der Ausdifferenzierung des technisch/ökonomisch/politischen Ensembles der Telekommunikations-Infrastruktur wandelte sich die Organisation der Deutschen Telekom AG selbst. 1993 wurde die Transformation der Organisationsstruktur im Konzept »Telekom Kontakt« skizziert.

Sie richtete sich am Leitbild der Kundenorientierung aus und baute die Vertriebsorganisation grundsätzlich nach Kundensegmenten um. Die Telekom wurde in die Unternehmensbereiche Privatkunden, Geschäftskunden und Technik aufgeteilt, denen Vertriebs-, Service-, Infrastruktur- und Querschnittsfunktionen zugeordnet wurden (Blank, Hungenberg 1995).

Gleichzeitig wird die Organisation dezentralisiert. Die Niederlassungen sollen zu eigenverantwortlich und selbststeuernden Außenorganisationen werden. Intern werden Marktbeziehungen etabliert, und Zielvereinbarungen ergänzen hierarchische Weisungen (Blutner 1996).

4. Gemeinwohl als Altlast und Ressource

Öffentlich wahrnehmbar wurden die Folgen der neuen Kundenorientierung der Telekom zuerst im Fall der Reform der Telefentarife zu Anfang 1996. Sie folgte der auch intern implementierten Marktlogik der Zurechnung von Kosten dort, wo sie anfallen und der Orientierung an der Nachfrage. Daraus ergab sich eine feinkörnigere tageszeitabhängige Tarifierung und eine Anpassung der Gebühren an das Gesprächsaufkommen. Ferngespräche wurden gegenüber Ortsgesprächen relativ verbilligt ebenso wie kurze gegenüber langen Telefonaten. Diese spezifische Abbildung hat Verteilungseffekte mit sozial differenzierender Wirkung: Belastet werden durch die Tarifreform Teilnehmer, die vorwiegend lange Gespräche oder Nahgespräche führen, entlastet werden diejenigen, die fern und kurz telefonieren. Es ergibt sich also eine strukturelle Benachteiligung lokaler und lebensweltlicher Kommunikation, verstärkt für jene Privatkundengruppen, deren Nutzungsweisen nicht zu den neuen Tarifstrukturen passen. Dazu gehören etwa alte Menschen oder Behinderte, aber auch Mailbox-NutzerInnen.

Hinter den öffentlichen Protesten stand damit – neben dem Vorwurf der »Abzockerei« – auch die Verteidigung einer gewachsenen Kultur des Telefonierens. Die Telekom wurde – für sie zu diesem Zeitpunkt unerwartet – mit einer moralischen Ökonomie der Versorgung für alle zu gleichermaßen geringen Preisen konfrontiert. Der Fernsprechteilnehmer wehrte sich dagegen, als rechnender Marktakteur positioniert zu werden.

Im Fall des Börsengangs adressiert die Telekom dieselbe Öffentlichkeit als potentielle Aktionäre. In einer massiven und ausgesprochen erfolgreichen Werbekampagne wurde die »T-Aktie« privaten AnlegerInnen angeboten. Der Grund dafür liegt zunächst nicht notwendigerweise in Gemeinwohlorientierungen. Zunächst ging es um die Erschließung neuer Kapitalquellen. Darüber hinaus gewährt ein breitgestreutes Aktienkapital dem Management der Telekom mehr Handlungsspielräume gegenüber Kapitalmärkten, Eigentümern, eigenen Beschäftigten und der Politik (vgl. Windolf 1994).

Jenseits der Interessen und Strategien der Telekom selbst haben »Volks-« und Belegschaftsaktien jedoch durchaus Gemeinwohlaspekte. Die neuen EigentümerInnen haben, wie gesehen, eine Geschichte gemeinwohlbezogener Ansprüche und Erwartungen, die die Telekom wohl oder übel mitaktualisiert. Die – zugegeben spekulative – Frage ist nämlich, ob alle Aktien-EignerInnen mit ihrer Beteiligung ihre alten, gemeinwohlbezogenen Interessen an Infrastruktur-Gebrauchswerten und Arbeitsplätzen glatt und profitabel ökonomisch transformieren, ob also *stakeholder* umstandslos zu *shareholders* werden, die statt Versorgung und Arbeitsplätzen nunmehr Kursgewinne und Renditen von »ihrer« Telekom erwarten. Denkbar ist auch, daß die *stakeholder* mit ihren vielfältigten Rollen als Beschäftigte und Kunden, Bürger und Aktionärinnen vermehrt Widersprüche und Konflikte zwischen diesen Interessen artikulieren, und daß das Unternehmen sich von diesen divergierenden Diskursen weiterhin nicht abkoppeln kann.

Wenn man also die normative Gemeinwohldece der Wirtschaftsdemokratisierung einführt und mit einer Durchlässigkeit zwischen *bourgeois*- und *citoyen*-Interessen rechnet (Preuß 1989), ist etwa zu überlegen: Was könnten kritische Aktionäre an elektronischen Bürgerrechten einklagen, welche Vorstellungen vom *shareholder value* können Beschäftigte entwickeln?

5. Fazit

In dieser Sichtweise, die Öffentlichkeiten als Artikulatoren und Interessenten des Gemeinwohls einbezieht, ist die Frage, welche Art von Gemeinwohl über den Markt erreicht werden kann, also nicht völlig pessimistisch zu beantworten. Dabei bestreiten wir nicht, daß Wirkungen der Markt- und Kundenorientierung als Gemeinwohlverletzungen zu verbuchen sind. Aus Sicht des Gemeinwohls als (Sozial-)Staatsaufgabe gibt es gute Gründe, skeptisch zu sein (Kubicek 1993; Schwemmler, Sattler 1995). In der Tat ist fraglich, welche Versorgungsniveaus und wessen Interessen zwischen Marktversagen und begrenzten, gewissermaßen abgerüsteten Mitteln staatlicher Steuerung wirksam werden.

Jedoch hat, wenn unsere Überlegungen zutreffen, der Staat bzw. die Regulierungsbehörde nicht die ganze Last der Gewährleistung des Gemeinwohls – mit verringerten Möglichkeiten – zu tragen. Möglicherweise wird diese ja der Telekom und den anderen Marktakteuren weiterhin auf die Tagesordnung gesetzt. Das Einfallstor dafür bilden die divergierenden und interagierenden Umwelten, auf die sie sich im Transformationsprozeß zu beziehen hat. Marktbeziehungen sind in soziale Beziehungen und kulturelle Umwelten eingebettet, Marktzwänge werden erst durch Unternehmenskulturen, (mikro-)politische Interessen und Allianzen usw. hindurch wahrgenommen (Granovetter 1985; Ortmann 1995). Wenn zudem die Telekommunikationsmärkte der Zukunft *vielfältige* Möglichkeiten bieten und auch in der Telekommunikation nicht *one best way* marktlichen Agierens aufzufinden ist, dann lassen sich vielleicht unter möglichen Optionen und Strategien gemeinwohlverträglichere oder gar förderliche Alternativen finden.

Wenn es also – das ist die Voraussetzung für solche Überlegungen – zwischen Markt, Staat und Verhandlungssystemen auch noch kommunizierende Öffentlichkeiten gibt, die an ihren eigenen Kommunikations- und Partizipationsmöglichkeiten interessiert sind und hier soziale Phantasie entwickeln, dann müßte die Privatisierung noch nicht das Ende telekommunikativen Gemeinwohls sein.

Anmerkung

- 1) Bei diesen Überlegungen handelt es sich um ein »Nebenprodukt« des von uns mit Gabriele Wagner durchgeführten DFG-Forschungsprojekts »Transformation der Beschäftigungsverhältnisse bei der Deutschen Telekom AG im Zuge der Postreformen«.

Literatur

Blank, Heinz und Harald Hungenberg 1995, Die organisatorische Neuausrichtung der Deutschen Telekom AG. In: zfo 2/1995: 74-79.

- Blutner, Doris 1996, Organisationsentwicklung unter genuiner Unsicherheit. Das Beispiel der Deutschen Telekom AG. Forschungsbericht 9/1996 der MPG-Arbeitsgruppe »Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern«. Berlin.
- Giegel, Hans-Joachim 1992, Diskursive Verständigung und systemische Selbststeuerung. In: ders. (Hg.) 1992, Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften. Frankfurt/Main: 59-112.
- Granovetter, Mark 1985, Economic action and social structure. The problem of embeddedness. In: *American Journal of Sociology* 91: 481-510.
- Kubicek, Herbert 1993, Steuerung in die Nichtsteuerbarkeit. Die erstaunliche Geschichte des deutschen Telekommunikationswesens, WZB discussion paper FS II 93-504. Berlin.
- Ortmann, Günther 1995, Formen der Produktion. Opladen.
- Postler, Frank 1991, Die historische Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens in Deutschland vor dem Hintergrund spezifischer Interessenkonstellationen bis 1945. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der gesellschaftlichen Funktionen der Post. Frankf. u.a.
- Preuss, Ulrich K. 1989, Perspektiven von Rechtsstaat und Demokratie. In: *Kritische Justiz* 22: 1-12.
- Schwemmler, Michael und Hans-Jürgen Sattler 1995, Steuerung durch Regulierung? Post- und Telekommunikationspolitik nach der Privatisierung der Deutschen Bundespost. In: *WSI-Mitteilungen* 48: 189-196.
- Wagner, Gabriele 1992, Steuerung durch Verhandlungssysteme. Diplomarbeit am FB Gesellschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg. Marburg (unv. Ms.).
- Werle, Raymund 1994, Transformation der Telekommunikation. In: Beckenbach, Nils u. W. van Treeck (Hg.) 1994, Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Göttingen: 343-359.
- Windolf, Paul 1994, Die neuen Eigentümer. Eine Analyse des Marktes für Unternehmenskontrolle. In: *Zeitschrift für Soziologie* 23: 79-92.

Doris Blutner, Prof. Dr. Hanns-Georg Brose, Ursula Holtgrewe, Gerhard Mercator Universität / GH Duisburg, FB 1, Fach Soziologie, D-47048 Duisburg

